

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Vers une culture de l'évaluation notamment en matière de sanctions administratives locales

Nihoul, Marc

Published in:
Les sanctions administratives

Publication date:
2007

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):
Nihoul, M 2007, Vers une culture de l'évaluation notamment en matière de sanctions administratives locales. Dans *Les sanctions administratives*. Bruylant, Bruxelles, p. 376-391.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

VERS UNE CULTURE DE L'ÉVALUATION NOTAMMENT EN MATIÈRE DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES LOCALES

PAR

Marc NIHOUL

CHARGÉ DE COURS

AUX FACULTÉS UNIVERSITAIRES NOTRE-DAME DE LA PAIX À NAMUR

DIRECTEUR DU CENTRE PROJUCIT (1)

AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

1. – Le constat n'est guère original et il n'est pas propre au droit administratif, loin s'en faut. Les réformes se succèdent mais une véritable culture de l'évaluation législative fait défaut à l'heure actuelle. La cohérence du système juridique dans son ensemble en pâtit inévitablement, *a fortiori* dans un contexte d'inflation législative et réglementaire qui n'améliore pas la situation. Quant au politique, il navigue souvent à vue.

Le monde universitaire, de son côté, est trop rarement appelé à jouer son rôle d'expert indépendant en la matière, souvent au profit des sociétés de consultance ou des cabinets d'avocats. En règle générale, il ne dispose pas des moyens nécessaires pour prendre l'initiative de telles évaluations et, le cas échéant, même lorsqu'il est publiquement aidé pour simplement collecter la jurisprudence issue de l'application d'une norme légale, l'opération s'apparente souvent, en pratique, à du bricolage (2). Ce qui n'est pas anodin si l'on sait que la jurisprudence publiée dans les revues scientifiques est souvent trompeuse car elle fait seulement apparaître l'une des pointes

(1) Protection juridique du citoyen, centre de recherche fondamentale : www.projucit.be.

(2) Voy. récemment M. NIHOUL, *La responsabilité pénale des personnes morales en Belgique*, Bruges, La Charte, série Projucit, 2005, n° 2, p. 4 à propos des difficultés rencontrées lors de l'évaluation, après cinq années d'application, de la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales en Belgique. Une banque de jurisprudence accessible sur Internet a été réalisée pour l'occasion et constitue, aujourd'hui encore, le prolongement des actes du colloque.

de l'iceberg. L'évaluation qui en résulte a certes le mérite d'exister, surtout lorsqu'elle se fonde sur un échantillon conséquent et vise principalement une approche juridique (3). Mais elle gagnerait encore en crédibilité, surtout du point de vue politique, social et économique, si elle pouvait se fonder sur une collecte systématique de données fiables.

Il reste que l'université reste probablement l'institution la plus appropriée pour l'évaluation indépendante des politiques publiques (4) en démocratie (5). A condition, bien entendu, de lui en donner les moyens, tout en respectant son indépendance. L'idée n'est pas neuve et elle a été réaffirmée récemment par A. Destexhe, A. Eraly et E. Gillet dans leur ouvrage sans concession (6).

2. – Plus la réforme est importante, plus son évaluation est requise. Et lorsqu'une évaluation est planifiée par le texte de loi, ce qui advient de plus en plus souvent, encore doit-elle être préparée, planifiée et organisée de façon concrète, dès le départ, y compris sur le plan budgétaire. Tel ne semble toutefois pas avoir été le cas en ce qui concerne la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, alors même que, de l'avis d'une majorité des auteurs, la réforme est tout bonnement révolutionnaire et que la nécessité d'une évaluation avait été évoquée dès la conception de la loi (7). Mais très (trop) subrepticement.

(3) Car plus on monte dans la « hiérarchie » de la jurisprudence, plus celle-ci est accessible, Cour de cassation et Cour d'arbitrage en tête. S'agissant de la section d'administration du Conseil d'Etat, en l'absence de tribunaux administratifs, voy. M. NIHOUL, « C.D.P.K. et la jurisprudence du Conseil d'Etat », *C.D.P.K.*, 2005, pp. 884 à 886.

(4) En ce compris et surtout leur impact.

(5) Sur la liberté et l'indépendance académiques, voy. C.A., arrêt n° 167/2005 du 23 novembre 2005, B.18 et s.

(6) A. DESTEXHE, A. ERALY et E. GILLET, *Démocratie ou participation? 120 propositions pour refonder le système belge*, Bruxelles, Labor, 2003, p. 101.

(7) Voy. l'intervention de M. DETREMMERIE, in *Rapport fait par Daniel VANPOUCKE au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, Projet de loi « relatif aux sanctions administratives dans les communes » et proposition de loi « insérant un article 134ter dans la Nouvelle loi communale », *Doc. parl., Ch., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/4*, p. 9 : il « estime que, même si elles ne sont sans doute pas parfaites, les propositions formulées ont en tout cas le mérite d'exister. Il demande dès lors qu'elles soient adoptées rapidement et qu'elles fassent l'objet de l'évaluation et, éventuellement, des corrections qui s'imposent ».

Et pourtant, au hasard des lectures, il semble que les sanctions administratives communales donnent régulièrement lieu à évaluation.

D'abord, deux modifications légales – deux « lois de réparation », faudrait-il écrire – sont intervenues respectivement en 2004 (8) et 2005 (9). Or, comment réparer une loi si elle n'a pas été soumise, préalablement, à une évaluation méthodique ? L'on verra toutefois que l'évidence du propos ne peut pas conduire à « prendre ses rêves pour la réalité » sur ce point.

Ensuite, et probablement à l'approche des élections communales d'octobre 2006, il semble que les évaluations s'emballent. Il faut rappeler que l'objet précis de la loi était d'apporter une solution efficace aux incivilités *locales* qui restaient impunies sur le plan pénal et que l'un des enjeux majeurs de ces élections communales était précisément la sécurité...

Il ressort en tous cas des travaux préparatoires de la « loi de réparation » du 20 juillet 2005 – en réalité une loi-programme... – que tout a été planifié en conséquence dès le mois de juillet 2005. Ainsi, le 4 juillet 2005, le Député Cortois propose, en guise de conclusion à son intervention au Parlement lors de la deuxième révision de la loi, « qu'en janvier 2006, le ministre fournisse un relevé des communes qui ont intégré le système. En juin 2006, le gouvernement devrait alors soumettre un rapport d'évaluation décrivant les résultats à la fois de ses efforts et de ceux des communes en la matière » (10). Il va de soi que tous avaient en tête les élections communales du 8 octobre 2006 dès ce moment. La date des élections communales et provinciales n'est-elle pas l'une des plus sûres dans le calendrier officiel de la vie publique ?

Or, que s'est-il passé entre-temps ?

(8) La loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale (avec *erratum*), combinée avec la loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la Nouvelle loi communale.

(9) Les articles 21 et 22 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses.

(10) *Doc. parl., Ch., sess. ord. 2004-2005, n° 51-1845/019*, p. 23. Les évaluations proposées n'apportent pas de réponse satisfaisante aux problèmes actuels, selon C. MICHEL (p. 23). W. CORTOIS propose néanmoins d'approuver les mesures à l'examen « à condition qu'à l'issue d'une période de six mois, le gouvernement présente – à la rigueur à la demande du Parlement – les initiatives qu'il aura prises pour promouvoir le système de la sanction administrative communale » (p. 27).

Le 20 janvier 2006, une matinée de réflexion est initiée sur le sujet des sanctions administratives communales par le député Charles Michel à la Chambre des représentants (11). Cent trente professionnels et acteurs de terrain (bourgmestres, conseillers communaux, fonctionnaires-sanctionneurs, membres du parquet, chefs de zone de police ou policiers) ont été réunis pour débattre de l'efficacité de la loi, de son application et des difficultés rencontrées en pratique : «d'évaluer la mise en œuvre concrète de la loi» (12), autrement dit. Le mot est lâché.

«En conclusion de ce colloque, Charles Michel constate que la législation est un échec dans la mesure où elle n'a pas atteint les objectifs poursuivis. Il s'agissait en effet d'accélérer la répression des incivilités qui empoisonnent la vie des gens» (13). C'est en tous cas ce que renseigne le site de l'intéressé. Juste avant d'indiquer que «Ce colloque a mis en lumière l'importance que revêtait une évaluation de la loi».

Le 19 avril 2005, c'est au tour du Ministre de la Politique des Grandes Villes, Christian Dupont, de présenter, également à la Chambre, un premier bilan de la loi tiré d'une étude scientifique commandée à l'Université de Gand et qui devait être finalisée au mois de juin. Le Ministre annonce par la même occasion que «Plus d'une centaine d'agents constatateurs seront prochainement mis à la disposition des communes afin de renforcer la lutte contre les incivilités» (14). Lorsqu'on sait que la partie qualitative de l'enquête organisée dans le cadre de cette recherche ne devait être clôturée que le 31 mai... On comprend mieux pourquoi le premier bilan se limitait à des données quantitatives, qui devaient être rentrées (en principe) pour le 31 janvier.

Le 6 juillet 2006, le même Ministre présente à la presse le rapport final d'évaluation de l'application de la loi sur les sanctions administratives dans les communes, à l'occasion d'une journée de débat et de réflexion avec les chercheurs et des

(11) «Les sanctions administratives communales : une réponse aux incivilités?» (45 p.), «colloque» dont les actes sont disponibles à l'adresse http://www.charlesmichel.be/depute/documents/Actes-colloque-amendes-administratives_000.pdf (04/09/2006).

(12) P. 1 du document dactylographié.

(13) <http://www.charlesmichel.be/news/colloque-amendes-administratives.php> (04/09/2006).

(14) http://www.ps.be/index.cfm?R_ID=1010&Content_ID=5857350 (04/09/2006).

acteurs de terrain. Il annonce cette fois que 250 agents constatateurs supplémentaires et 43 médiateurs seront mis à disposition des communes. Également une «task force» composée de juristes et de criminologues est créée. Ces mesures concrètes renforceront considérablement le dispositif des sanctions administratives, en particulier dans la mise en œuvre sur le terrain.

On le constate. La culture de l'évaluation est difficile en terrain politique. De scientifique, l'évaluation devient rapidement – avant même le dépôt du rapport – un instrument politique et de communication. Difficile de faire autrement, conviendra-t-on, sous la pression parlementaire, dans laquelle chacun tente de tirer son épingle du jeu (15).

3. – La lecture des premières pages du rapport de recherche officiel (16) issu de l'étude scientifique commandée et finalisée en juin 2006 permet de constater d'emblée que d'autres enquêtes d'évaluation (également réalisées sur base d'un questionnaire) ont déjà été menées par le passé. L'une en juillet 2004, du côté wallon, par l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (17), juste après la réforme du 17 juin 2004 (18).

(15) La lecture de la question (et de la réponse) parlementaire posée par C. MICHEL au Ministre C. DUPONT en séance plénière à la Chambre le 26 janvier, soit quelques jours seulement après le colloque initié par le premier, permet de s'en rendre compte tout particulièrement. Voy. <http://www.charlesmichel.be/news/question-incivilités.php> (04/09/2006) et question n° P1191, C.R.A., Ch., sess. ord. 2005-2006, 26 janvier 2006, 51 PLEN 189, pp. 22 à 24. Les échéances de l'évaluation en cours étaient évidemment connues de tous à ce moment. Voy. aussi question n° 3-4940 de L. VANDENHOVE du 11 avril 2006, Q. R., Sénat, sess. ord. 2005-2006, n° 3-67, pp. 6705 et 6706; question n° 11017 de K. SCHRYVERS, C.R.I., Ch., sess. ord. 2005-2006, 19 avril 2006, 51 COM 924, pp. 6 à 9. Rem. au lendemain et à la suite du rapport de recherche, la question détaillée de J. ARENS du 30 août 2006 posée à la Chambre (encore sans réponse au moment de la rédaction de la présente contribution); n° 127, Q.R., Ch., sess. ord. 2006-2007, 16 octobre 2006, 51139, pp. 27.336 à 27.340.

(16) Le rapport d'étude, intitulé «Évaluation de l'application de la loi relative aux Sanctions administratives dans les communes – Sept années de Sanctions administratives communales», est notamment disponible aux adresses suivantes : http://www.grootstedendeleid.be/IUSR/resources/documents/Rapport_etude_SAC_FRfinal.pdf (04/09/2006) et http://www.vps.fgov.be/frame/gas/nl_index.asp?choixLangue=fr (08/09/2006). Commanditaires : P. DEWAELE (Vice-premier Ministre et Ministre de l'Intérieur) et C. DUPONT (Ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des Chances). Promoteurs : Prof. Dr. P. PONSBAERS (Onderzoeksgroep Sociale VeiligheidsAnalyse) et Prof. Dr. T. VANDER BEKEN (Onderzoeksgroep Institute for International Research on Criminal Policy). Chercheur : Lic. F. CAMMAERT. Durée de l'étude : sept mois (01.12.2005 au 30.06.2006).

(17) Voy. <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,507.htm> (08/09/2006) ou http://www.uvcw.be/actualites/detail_actu.cfm?idHaut=2&idGauche=129&menuGauche=1&idEspace=0&idArticle=507 (15/09/2006).

(18) Le rapport mentionne que l'enquête aurait précédé la «modification législative du 17 juin 2004» (p. 8). En réalité, elle a précédé l'entrée en vigueur de celle-ci.

L'autre en 2005, du côté flamand, par la «Vereniging van Vlaamse Steden et Gemeenten» (19), avant la réforme du 20 juillet 2005.

La manière dont ces enquêtes sont renseignées dans le rapport peut porter à croire qu'un vaste programme d'évaluation concertée aurait été planifié dès le départ (20) et qu'une enquête générale n'était donc pas requise auparavant. Il n'en est rien, en réalité. Dans le cas contraire, par ailleurs, la Région de Bruxelles-Capitale aurait joué le rôle de grande oubliée (21)... Tel n'est pas le cas, puisque les deux enquêtes sont le fruit de l'initiative personnelle des deux associations de pouvoirs locaux concernées. Les deux enquêtes ont été menées séparément, sur base d'un questionnaire différent, à l'égard de communes différentes et sans aucune concertation.

Il résulte par ailleurs de nos premières investigations que les mêmes associations continuent à enquêter régulièrement sur l'application des sanctions administratives communales (22) et que d'autres initiatives sont prises toujours dans le sens de l'évaluation, par exemple au niveau régional. La Région wallonne (D.G.P.L.), en particulier, a réalisé une enquête début de l'année 2006 portant substantiellement sur les mêmes questions que l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (23).

(19) Voy. K. VAN HEDDEGHEM, «L'affaire est dans le sac! Les sanctions administratives communales peinent à sortir des starting-blocks», *Journal de la Police - Officier de police*, 2005, n° 6, pp. 6 à 11. Le site Internet de la «Vereniging van Vlaamse Steden et Gemeenten», comme celui de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie, proposent une série d'informations précieuses en matière de sanctions administratives : <http://www.vvuw.be/espaces/police/198.cfm> et <http://www.vvsg.be/nl/veiligheid.shtml> (08/09/2006).

(20) Voir même qu'une évaluation aurait été prévue avant chaque réforme. Ainsi, l'enquête de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie est renseignée comme ayant précédé la modification législative du 17 juin 2004. En réalité, elle a eu lieu entre la promulgation du texte et son entrée en vigueur.

(21) C'est pourtant l'intervention de l'un des représentants de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale qui a été sollicitée dans le cadre de la matinée de réflexion du 20 janvier 2006 déjà évoquée.

(22) Par exemple, l'Union des Villes et des Communes de Wallonie en mars 2006. Voy. S. SMOOS, «L'évolution des sanctions administratives communales : 1999 à 2006», *M.C.*, 2006, pp. 565 et 566. Des initiatives sont par ailleurs prises de manière à aider les communes dans la mise en œuvre des sanctions administratives communales, telle la création, sous l'égide de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie, d'un réseau des fonctionnaires sanctionneurs avec lettre d'information et «Espace SAC» sur le site Internet de l'Union. La même initiative semble avoir été prise du côté de la «Vereniging van Vlaamse Steden et Gemeenten».

(23) Lancée en janvier 2006, elle a donné lieu à rapport en mai 2006.

Il faut se réjouir, d'un côté, de ce que le réflexe de l'évaluation tende ainsi à se généraliser. Mais il faut craindre, d'un autre côté, que l'interrogation répétée et non concertée des administrations communales ne les incite davantage encore au silence que le poids des nombreuses tâches quotidiennes à remplir. Quant à la multiplication des chiffres et statistiques en tous sens, elle n'est certainement pas de nature à faciliter l'analyse et à simplifier les débats. Bref, il s'impose de mettre de l'ordre dans l'évaluation de la politique publique visée par les sanctions administratives locales. Y compris pour des raisons budgétaires évidentes liées aux coûts générés par l'évaluation. La culture de l'évaluation ne doit pas signifier, autrement dit et dans un autre sens du mot culture, que les évaluations doivent être multipliées pour elles-mêmes, de toutes parts et surtout pas sans concertation...

4. - A la question de savoir si les études réalisées ont été utilisées par le législateur pour réaliser ses réformes, il doit être répondu de manière nuancée.

D'abord, l'étude «principale» est évidemment postérieure aux deux modifications intervenues à ce stade.

Ensuite, la réforme de 2004 n'est entrée en vigueur que le 1^{er} avril 2005, selon les vœux combinés de l'article 5 de la loi du 17 juin 2004 et de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 17 mars 2005 fixant l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2004 modifiant la Nouvelle loi communale. Or, la réparation de 2005, quant à elle, a été initiée au Parlement dès le 7 juin 2005 par le dépôt d'un projet de loi portant des dispositions diverses. Soit un petit peu plus de deux mois après l'entrée en vigueur de la dernière mouture du dispositif... Il était donc matériellement difficile, entre-temps, de réaliser une véritable évaluation pratique de la législation telle que modifiée en 2004 (24).

(24) Avait-elle seulement reçu application entre-temps, même si les communes avaient peut-être eu le temps de se préparer en termes d'organisation ou par l'adoption ou la modification de règlements? A noter qu'en 1999, déjà, la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes avait du attendre 2001 pour entrer pleinement en vigueur par l'adoption d'un arrêté d'exécution (l'arrêté royal du 7 janvier 2001 fixant la procédure de désignation du fonctionnaire et de perception des amendes...) et d'une circulaire ministérielle relative à l'exécution de la nouvelle loi (circulaire OOP 30, du 2 mai 2001...). Les mesures d'exécution n'avaient pourtant pas trop traîné en 2004 : l'arrêté royal du 5 décembre 2004 fixant les conditions minimales auxquelles doivent répondre les agents communaux... et la circulaire OOP 30bis, du 3 janvier 2005... Encore

Sauf peut-être au débat à avoir lieu au Parlement. Le Gouvernement ayant toutefois demandé l'urgence pour l'examen et le vote de ce qui n'est autre qu'une loi-programme...

Il est ainsi permis de s'interroger, dans la foulée, sur la fiabilité de l'étude commandée par les Ministres fédéraux en charge de la problématique lorsque le rapport qui en résulte annonce en titre qu'elle porterait sur une expérience évaluée de sept années de sanctions administratives. S'agissant du dispositif remanié en 2004, à tout le moins, l'étude ne porte, en définitive, que sur une dizaine de mois environ, selon les résultats concernés. Le premier volet, purement quantitatif, porte sur une expérience clôturée au 31 décembre 2005. Le second volet, plus qualitatif, porte, sur certains points, sur une expérience de «dix mois écoulés». L'étude, quant à elle, a duré sept mois, du 1^{er} décembre 2005 au 30 juin 2006.

L'étude des travaux préparatoires des deux réformes est également intéressante pour vérifier le lien éventuel entre évaluation et travail législatif.

Dans une proposition de loi modifiant la nouvelle loi communale en ce qui concerne les sanctions administratives, L. Vandenhove a seulement fait état d'une «impression que les communes n'exploitent pas ou pratiquement pas les possibilités offertes par cette loi» (25) car elle est «difficilement applicable, voire inapplicable, du fait de sa formulation» (26).

Dans les travaux préparatoires de la loi de 2004, on peut lire que, face à l'empressement d'une majorité souhaitant voir le projet entrer en vigueur «aussi vite que possible» (27), plusieurs sénateurs ont émis le désir que des représentants de l'Union des villes et des communes et des secrétaires communaux soient entendus,

moins en 2005 : la circulaire OOP 30^{ter}, du 10 novembre 2005 qui explicite la modification de l'article 119bis de la Nouvelle loi communale...

(25) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2286/001, p. 4 (proposition du 12 février 2003 reprise telle quelle au Sénat le 24 juillet 2003, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2002-2003, n° 3-130/1) (nous mettons en évidence).

(26) *Ibidem*, p. 5.

(27) Il faut rappeler que les deux projets de loi initiaux du 17 mars 2003 «modifiant la Nouvelle loi communale et la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse» (pour lesquels le gouvernement avait sollicité l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois et demandé l'urgence devant le Parlement) ont été frappés de caducité le 10 avril 2003, juste après évocation au Sénat, à la suite de la dissolution des Chambres. Voy. *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2366/001 à 005 et 50-2367/001 et Sénat, n° 2-1592/1.

estimant que «la commission devrait se donner un peu plus de temps pour réaliser ce projet». Réponse : «la commission rassemble(rail) suffisamment de personnes compétentes capables de traduire les préoccupations des villes et des communes» (28). Et même si «toute une série de problèmes n'ont encore fait l'objet d'aucune discussion quant au fond au sein du gouvernement», il est demandé «au gouvernement et à la majorité (*sic*) d'accomplir un travail légistique de qualité, pour éviter qu'il ne faille encore voter ultérieurement des «lois réparatrices» capable d'assurer l'applicabilité du texte et pour éviter que celui-ci doive encore être renvoyé au Sénat» (29). Au moment du vote en commission, un sénateur déclarera qu'elle «déploie la méthode de travail employée par la commission, avec pour résultat la mauvaise qualité légistique du projet», un travail législatif peu soigneux alors que l'on touche à l'un des piliers de notre Etat de droit (30).

Au cours des discussions, il a seulement été fait état par le représentant de la Ministre compétente à ce moment de ce que l'Union des villes et des communes demandait que l'Etat fédéral octroie une aide financière et logistique structurelle aux communes pour mettre en application la loi (31) et qu'elle était défavorable au transfert de certaines infractions comme le vol simple ou les coups et blessures volontaires (32).

(28) Projet de loi «modifiant la Nouvelle loi communale», Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2003-2004, n° 3-431/4, p. 2. Il est également précisé que les membres de la commission auraient pris connaissance «du mémorandum de l'Union des villes et communes, des provinces et de la Conférence des bourgmestres : on y a affirmé la satisfaction quant à l'existence même de la possibilité de prendre des sanctions administratives au niveau communal» (p. 5). Le même refus a été essuyé ensuite à la Chambre (n° 51-0837/004, p. 3).

(29) *Ibidem*, p. 3.

(30) *Ibidem*, p. 14. En 2003, pourtant, alors qu'un député fédéral indiquait déjà sa crainte «que le projet de loi n'ait été élaboré dans la précipitation» et demandait expressément s'il y avait eu, lors de la préparation du projet de loi, une concertation avec la «Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten» et une concertation avec la Fédération des secrétaires communaux, étant donné que dans la pratique, ils seront, qu'ils le veuillent ou non, les premiers à entrer en considération pour intervenir en qualité de fonctionnaire délégué, le Ministre avait vaguement répondu «qu'une concertation a déjà eu lieu avec les Unions des villes et communes et la Fédération des secrétaires communaux dans le cadre de l'exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, si bien qu'un nouveau cycle de concertations sur ce sujet lui paraît superflu» (*Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2002-2003, n° 2366/03, resp. pp. 9 et 11). Pour mémoire, la première enquête de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie date de juillet 2004, soit après le vote de la loi du 17 juin 2004.

(31) *Ibidem*, p. 3.

(32) *Ibidem*, pp. 4, 11 et 12.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi de 2005 que le Ministre Dupont a reconnu, le 7 juin 2005, que «les lois précitées présentent un certain nombre de lacunes et d'imperfections. L'application de ces lois entraîne dès lors des problèmes procéduraux et pratiques qui entravent leur opérationnalité pour l'ensemble des acteurs concernés, à savoir les communes, la magistrature et les services de police» (33). L'expérience sur laquelle il se fonde semble provenir de «premières constatations» (34), dont l'origine n'est pas renseignée, à tout le moins de demandes émanant «d'un certain nombre de – pour la plupart petites – communes» (35).

L'un des députés de l'opposition, J. Arens, a certes rappelé plusieurs «problèmes relevés dans ce contexte par l'Union des Villes et Communes de Wallonie» (36). Quant au Ministre Dupont, il a indiqué qu'en tous les cas «les délais (37) ont été fixés en concertation avec les différentes associations de communes, d'une part, avec les parquets, d'autre part» (38).

Plusieurs députés fédéraux (certes de l'opposition) ont explicitement demandé au Ministre de pouvoir entendre les acteurs de terrain et les responsables avant de réformer plus avant (39), mais sans résultat.

Il semble avoir été tenu compte d'une note (non publiée) contenant des remarques techniques au sujet du projet de loi initial, rédigée par le service d'évaluation de la législation du Sénat (40).

(33) Projet de loi «portant des dispositions diverses», Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2004-2005, n° 51-1845/001, p. 20. Voy. aussi n° 1845/019, p. 28.

(34) Rapport de la Commission, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2004-2005, n° 51-1845/019, p. 14.

(35) *Ibidem*, p. 24.

(36) *Ibidem*, pp. 27 et 30.

(37) En l'occurrence modifiés.

(38) *Ibidem*, p. 29.

(39) *Ibidem*, p. 20 : «au terme d'une réflexion approfondie»; J. ARENS, *op. cit.*, p. 21 : «Il aurait donc été préférable de prendre le temps nécessaire pour entendre quelques bourgmestres sur les problèmes qu'ils rencontrent, avant d'aménager la réglementation»; K. SCHRYVERS, *op. cit.*, p. 21 : ni le Ministre de l'Intérieur ni la Commission de la Justice n'ont été associés à la discussion et «des auditions permettraient d'évaluer les problèmes existants» (p. 22); D. CLAES, *op. cit.*, p. 22. Rapp. F. ANTHURNIS, *op. cit.*, p. 32 : favorable à compléter les mesures «si la pratique montre que cela s'impose».

(40) Rapport de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2004-2005, n° 3-1302/5, p. 13.

Bref, à aucun moment, sauf erreur de notre part, il ne semble avoir été fait référence, au cours des travaux, à un travail d'enquête ou d'évaluation minutieux réalisé en la matière et il n'est pas non plus fait référence en 2005 aux enquêtes des deux unions.

En outre, il ressort des travaux préparatoires que les deux modifications ont été votées dans la précipitation, s'agissant pourtant d'une loi déjà imparfaite, en 1999, parce que votée à la veille d'élections fédérales...

5. – Une première analyse (41) du rapport de recherche officiel permet au demeurant d'épingler une série de difficultés.

Ainsi, en premier lieu, le rapport tout entier semble conçu de manière à aboutir à la conclusion vantée dans la presse (42) selon laquelle «La toute grande majorité des villes et communes interrogées s'accordent à dire qu'elles disposent maintenant d'un système pour lutter contre les nuisances dans leur commune ou ville. Elles sont également convaincues que le système fonctionne» (43).

Cette conclusion est toutefois le fruit d'une sévère sélection pratiquée en amont puisque la première partie de l'étude a permis de limiter la seconde partie aux seules communes ayant déjà implémenté et appliqué les sanctions concernées à la date du 31 décembre 2005, à savoir 102 communes sur 446 communes qui ont répondu – même hors délai – sur 589 communes belges en tout (44), et encore pas toutes : seules 60 communes sur les 102 (45) concernées ont été sélectionnées

(41) Dans la limite des cinq pages au départ imparties à la présente contribution.

(42) Voy., par exemple, C. LAPORTE, «La loi sur les incivilités montre son efficacité», *La Libre Belgique*, 7 juillet 2006, www.lalibre.be (07/07/2006). Compar. A. HOVINE, «Incivilité. De la théorie à la (non) pratique», *La Libre Belgique*, 20 janvier 2006, www.lalibre.be (07/07/2006).

(43) Rapport d'étude, *op. cit.*, 2006, p. 41.

(44) 172 communes sur les 446 ayant répondu auraient implémenté les sanctions dans leur règlement.

(45) La note 43 du rapport semble indiquer qu'au moment de la sélection de l'échantillon, seules 86 communes avaient répondu qu'elles appliquaient le système. 16 communes auraient ainsi été ajoutées par la suite à cette catégorie, à la suite d'un complément d'enquête réalisé en même temps que la deuxième phase de l'étude. La page 13 et la note 37 du rapport indiquent pourtant que (seules) les réponses parvenues jusqu'au 16 février 2006 inclus ont été reprises dans l'échantillon provisoire «parce que, à la demande du comité d'accompagnement, on a encore essayé d'impliquer (par téléphone) le plus de communes possible à l'étude jusqu'au 16 février 2006 après avoir communiqué la *deadline* (aux communes) pour renvoyer le questionnaire». Les pages 10 et 21

en qualité d'échantillon représentatif», sans aucune explication quant au critère de sélection utilisé; sans oublier que seules 47 communes sur les 60 sélectionnées ont effectivement répondu à la seconde partie de l'enquête.

En deuxième lieu, la personne interrogée au sein des communes était le secrétaire communal. Il a certes été clairement «dit» (46) que l'intéressé ne pouvait pas répondre lui-même à toutes les questions et que d'autres personnes au sein de la commune devraient, si nécessaire, répondre à certaines questions, comme par exemple les questions traitant du constat par les personnes qui procèdent aux constatations. Il n'empêche que l'indépendance du secrétaire communal sanctionneur était déjà critiquée au départ parce qu'il cumule, le cas échéant, les fonctions législative, judiciaire et administrative (47)... Le voici devenu évaluateur du système en sus, désormais!

Sans compter qu'un seul point de vue est pris, de la sorte, dans le cadre d'une étude partiellement qualitative: celui de ceux qui appliquent le système. Celui de ceux qui, en outre, ont du consentir, comme pionniers, un grand investissement dans la compréhension et l'implémentation du système dans leur commune. Celui de ceux qui, bien souvent, ont du convaincre leur entourage, à force de persuasion, de la pertinence du système. Ceux-là vont-ils subitement tout remettre en cause? Le rapport lui-même indique à propos des magistrats du parquet interrogés (en réalité deux procureurs du Roi et trois substituts du procureur du Roi) qu'ils «disent tous que la mise en place de cette collaboration a nécessité beaucoup d'efforts, mais ne cessent de l'encourager maintenant qu'elle est en place» (48)...

Les administrés, quant à eux, n'ont pas eu voix au chapitre. Mais étaient-ils en mesure de se prononcer dès lors que le système n'en est qu'à ses premières applications? Ce qui nous

du document indiquent par ailleurs que le second volet aurait démarré respectivement le 1^{er} mars et le 1^{er} avril pour, dans les deux cas, se terminer le 31 mai inclus.

(46) *Ibidem*, p. 11. Le préciser c'est bien, mais l'écrire ou le vérifier eût été mieux.

(47) Tout de même dans 17 cas sur 39 directement. Dans les autres cas, par ailleurs, il s'agit d'agents généralement placés sous sa direction.

(48) *Ibidem*, pp. 36 et 41.

conduit tout naturellement à formuler une troisième remarque liée au nombre de sanctions prononcées. Le rapport ne contient guère d'informations sur ce point si ce n'est de manière très imprécise (comparé à d'autres données) que «Dans les 10 mois précédant l'enquête, 0 à 800 amendes administratives ont été infligées par les 47 villes et communes. Trois d'entre elles ont également prononcé dix avertissements à l'égard des contrevenants, cinq en ont prononcé 30. Enfin, trois communes ont prononcé respectivement 39, 40 et 70 avertissements. Les 36 autres villes et communes n'en ont pas prononcés» (49). Il nous semble pourtant que le nombre de sanctions prononcées est une information capitale pour l'évaluation du système, en particulier pour apprécier la pertinence d'une expérience ou d'un témoignage dans le domaine considéré.

6. – Pour conclure, il est assez cocasse de lire, sous la plume du Ministre C. Dupont – et bien que l'intéressé ait en partie hérité de la situation gérée, avant lui, par deux ministres successifs (50) – qu'assurément «Nous préférons tous la culture de l'évaluation plutôt que celle de la précipitation» (51). Il n'empêche qu'aux yeux du citoyen cela fait sept ans que les sanctions administratives communales ont été votées au Parlement. Et si de premières statistiques existent aujourd'hui quant à leur implémentation, il faut oser reconnaître, à leur lecture, que le résultat est plutôt maigre.

En sept ans, au demeurant, deux réformes ont été menées, mais chaque fois dans une incroyable improvisation et précipitation. Déjà la loi du 13 mai 1999, à vrai dire, est l'une de ces lois votées à la hussarde en fin de législature: en moins d'un mois à la Chambre (52), sans amendement par le Sénat;

(49) *Ibidem*, p. 33. Voy. aussi p. 35 l'interview de deux sanctionneurs provinciaux ayant reçu 73 procès-verbaux pour lesquels ils ont ouvert un dossier et ont traité.

(50) En réalité trois si l'on tient compte des projets déposés en 2003.

(51) Voy. la réponse du Ministre à une question de C. MICHEL, mentionnée ci-dessus, note 15.

(52) Dépôt le 3 mars 1999 et vote le 1^{er} avril 1999. La section de législation du Conseil d'État, de son côté, a rendu un avis le 3 février 1999 en regrettant «qu'un projet de l'importance de celui-ci soit soumis à la section de législation dans un délai ne dépassant pas trois jours. Il suscite en effet de nombreuses questions juridiques que le Conseil d'État se trouve, faute de temps, dans l'impossibilité d'examiner avec toute l'attention qu'elles mériteraient» (*Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1998-1999, n° 2031/1, pp. 13 et 14)... Un réexamen minutieux était en outre préconisé dès lors que «L'avant-projet est particulièrement mal rédigé et contient un grand nombre d'erreurs de langue et d'approxi-

et parmi plusieurs autres lois tout aussi substantielles, également adoptées au pas de charge, telle la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales en Belgique (53). Sachant, en outre, que les deux modifications en 2004 (54) et 2005 ont chaque fois donné lieu à un travail législatif étalé sur deux mois environ, et que l'évaluation des lois n'a jamais été menée de manière sérieuse entre-temps, l'on peut se demander si «le législateur» n'a pas fait preuve de la plus grande désorganisation dans son travail. La lecture des documents législatifs confirme à tout le moins un empressement systématique à légiférer dans l'urgence et (par conséquent) une faible qualité des débats; le dossier en général un manque de préparation évident.

Or, la réforme dans son principe avait au départ une ambition révolutionnaire, même si le choix de sanctionner au niveau local peut paraître en réalité paradoxal. Paradoxal dès lors que, dans le même temps que l'on transférait aux communes le rôle de punir les incivilités, l'on supprimait la police communale, en faveur d'un service de police intégré, structuré à deux niveaux, avec un niveau local, certes, mais plus indépendant qu'auparavant. Paradoxal, aussi, dès lors que l'on a sensiblement dépénalisé, au moins dans un premier temps, alors que la volonté affichée était de lutter contre les incivilités (55). Paradoxal, encore, car au lieu de remédier à une inertie bien involontaire en investissant dans un parquet et des tribunaux qui fonctionnent et

mations juridiques avec tous les inconvénients qui s'ensuivent pour la sécurité juridique, pourtant indispensable dans un texte qui vise à établir des sanctions administratives» (p. 20). L'annexe destinée à répondre aux quelques remarques que la section de législation a pu formuler dans l'urgence témoigne certes qu'un délai supérieur à trois jours y a probablement été consacré avec l'aide d'un autre conseil, mais surtout que la volonté politique était d'aller vite sans accepter une véritable remise en question. C. MOLITOR, en 2001, expliquait déjà au moins partiellement les imperfections de la loi par la rapidité du processus en concluant : «N'y a-t-il pas là (...) matière à réflexion sur le mode d'élaboration des lois et les rythmes de travail gouvernementaux et parlementaires?» («La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales», *Rev. dr. comm.*, 2001, p. 173, n° 33).

(53) Voy., sur ce point, M. NIHOUL, *La responsabilité pénale des personnes morales en Belgique*, op. cit., 2005, n° 6, pp. 8 et 9.

(54) Elections régionales et communautaires du 13 juin 2004 obligent, le travail était, dans ce cas, bouclé le 25 mars 2004. Sur base de projets déposés en 2003 peu avant les élections fédérales du 13 juin 2003, ce qui avait déjà fait observer à un député de l'opposition qu'il s'agit en réalité d'un «volet de la campagne électorales» (*Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2002-2003, n° 2366/03, p. 8).

(55) Dans ce sens : Rapport d'étude, op. cit., 2006, p. 25.

qui appellent pour cela une sérieuse réforme, l'on a souhaité mélanger les genres, en faisant souvent du secrétaire communal une sorte de juge local privilégié, puisqu'il peut lui-même préparer et proposer de modifier les règlements qu'il appliquera ensuite (56)... Paradoxal, enfin, parce que, dans l'ensemble, l'on a augmenté la complexité de la répression à l'heure, pourtant, où l'on ne parle plus, aujourd'hui, et dans toutes les langues, que de simplification... administrative!

(56) Le risque existe, par exemple, que l'argument de la volonté de l'auteur du règlement soit invoqué par le secrétaire pour s'écarter de la teneur immédiate du texte.